

# Gutachten

zu der **Frage**, wie **betroffene Bürger und Bürgerinnen** in die Lage versetzt werden können, über das **„Ob“ eines Vorhabens der Tiefen Geothermie mitentscheiden** zu können

## Zusammenfassende Ausführungen

erstattet im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz  
vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und  
Landesplanung Rheinland-Pfalz

von

Prof. Dr. *Annette Guckelberger*,  
Universität des Saarlandes

Saarbrücken, den 19. September 2014

## **Zusammenfassung der Ergebnisse**

Schon heute können die Bürgerinnen und Bürger vielfach im Rahmen von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren ihre Interessen und Sichtweisen innerhalb behördlicher Entscheidungsverfahren einbringen. Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung verbleibt jedoch die Entscheidungsbefugnis bei den staatlichen Stellen. Im Unterschied dazu können die Bürgerinnen und Bürger bei Volksabstimmungen über eine Sachfrage selbst entscheiden. In jüngster Zeit mehren sich die Forderungen nach mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürger im Verwaltungsbereich. S 21 hat gezeigt, dass Volkssentende einen gangbaren Ausweg insbesondere für „verfahrenre“ Zulassungsverfahren bilden und wie ein Ventil wirken können.

### **1. Aktuelles Zulassungsregime**

Nach dem BBergG gehört Erdwärme zu den bergfreien Bodenschätzen und wird nicht vom Grundstückseigentum umfasst. § 6 BBergG unterstellt die Aufsuchung und Gewinnung dieser Bodenschätze besonderen Berechtigungen. Auf diese steht dem Antragsteller bei Vorliegen aller Voraussetzungen ein gebundener Rechtsanspruch zu. Bislang ist für diese Entscheidungsverfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben. Nach überwiegender, aber nicht unumstrittener Ansicht ist den Gemeinden vor der Entscheidung über diese Berechtigungen „Gelegenheit zur Stellungnahme“ zu geben (s. § 15 BBergG). Der Unternehmer darf seine Tätigkeit aber erst nach Zulassung der Betriebspläne durch die Behörde vornehmen (s. § 51 Abs. 1 S. 1 BBergG), worauf ihm ebenfalls bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ein gebundener Rechtsanspruch zusteht. Nach § 54 Abs. 2 S. 1 BBergG ist die Gemeinde vor Zulassung eines Betriebsplanes zu „beteiligen“, wenn sie durch die vorgesehenen Maßnahmen als Planungsträgerin

berührt wird. Bei UVP-pflichtigen Betriebsplänen ist eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben. Im Übrigen hat die zuständige Behörde gem. § 25 Abs. 3 VwVfG auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger hinzuwirken.

Weiterhin wird für die Realisierung der Geothermie-Vorhaben eine (gehobene) wasserrechtliche Erlaubnis benötigt. Soweit kein zwingender Versagungsgrund vorliegt, entscheidet die zuständige Behörde darüber nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen (§ 12 Abs. 2 WHG). Im Moment gibt es eine Reihe von Gesetzesvorhaben zum Schutz insbesondere des Trinkwassers, die sich vor allem auf das Fracking beziehen, möglicherweise aber auch für Tiefbohrungen bei Geothermie-Vorhaben Relevanz erlangen können.

Für den Bau eines Geothermie-Kraftwerks wird eine Baugenehmigung benötigt. Auf deren Erteilung hat der Unternehmer bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (§ 70 Abs. 1 S. 1 LBO RP). Zu beachten ist, dass Geothermie-Projekte zunehmend als im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegierte Vorhaben eingestuft werden. Im Unterschied zu den „sonstigen Vorhaben“ des § 35 Abs. 2 BauGB verfügen privilegierte Vorhaben über ein erhöhtes Durchsetzungspotenzial. In diesem Fall wird für das Vorhaben das gemeindliche Einvernehmen benötigt. Allerdings darf dieses nur aus den Gründen des §§ 31, 35 BauGB verweigert werden (§ 36 Abs. 2 S. 1 BauGB).

Unter raumordnungsrechtlichen Gesichtspunkten ist in Rheinland-Pfalz die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms IV vom Mai 2013 zu beachten. Im Grundsatz Nr. 165 sind Aussagen zur (Tiefen-)Geothermie enthalten. Für UVP-pflichtige Bergbauvorhaben ist nach § 1 Nr. 16 ROV eine Raumverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Nach § 17 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 lit. a LPIG RP sind in diesem Planungsverfahren alle von der Planung oder Maßnahme berührten Gemeinden oder Gemeindeverbände zu beteiligen.

## **2. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Volksabstimmungen**

Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. „Sie wird vom Volke in *Wahlen* und *Abstimmungen* und *durch besondere Organe* der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“. Allerdings enthält das Grundgesetz bislang kaum Regelungen über derartige Abstimmungen. Wie man an der Erwähnung der „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erkennen kann, ist das Grundgesetz für Elemente direkter Demokratie offen. Deshalb geht das staatsrechtliche Schrifttum davon aus, dass die vorgegebene repräsentative Demokratie durch direktdemokratische Verfahren ergänzt und angereichert werden kann. Die bislang überwiegende Meinung hält die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene jedoch nur aufgrund einer Änderung des Grundgesetzes für möglich. Dafür wird die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates benötigt (s. Art. 79 Abs. 2 GG). Andere halten eine einfachgesetzliche Einführung von Volksabstimmungen für möglich. Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass schon heute Volksabstimmungen auf Bundesebene unmittelbar aufgrund von Art. 20 Abs. 2 S. 2 Var. 2 GG zulässig seien. Gegen die zuletzt genannte Ansicht spricht, dass Volksabstimmungen schon zur Wahrung bestimmter Anforderungen des Demokratieprinzips, aber auch aus Rücksichtnahme auf andere verfassungsrechtliche Rechtsgüter, zumindest einer einfachgesetzlichen Ausformung bedürfen (s. auch Art. 29 Abs. 6 S. 2 HS. 1 GG). In diesem Gutachten wird eine differenzierende Sichtweise bevorzugt: Zwar ist nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG grundsätzlich eine einfachgesetzliche Implementierung von Volksabstimmungen auf Bundesebene möglich. Soweit jedoch Modifizierungen des Grundgesetzes nötig sind, um die direktdemokratischen Abstimmungen mit dem vom Grundgesetz bereitgestellten Rahmen in Einklang bringen zu können, muss die Verfassung geändert werden.

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den „Grundsätzen“ eines demokratischen Rechtsstaats entsprechen. Weil das Grundgesetz im Hinblick auf die Landesverfassungen keine Konformität oder Uniformität, sondern nur ein gewisses Maß an Homogenität vorgibt, können die Bundesländer kraft ihrer Verfassungsautonomie auf Landesebene weitergehende direktdemokratische Abstimmungsmöglichkeiten vorsehen. Handelt das Landesvolk anstelle der besonderen Repräsentativorgane muss es dabei allerdings die übrigen Anforderungen des Grundgesetzes beachten, z. B. die Grundrechte, den Vorrang des Bundesrechts oder die grundgesetzliche Kompetenzordnung. Sowenig das Landesparlament Gesetze beschließen darf, bei denen der Bund von der ihm zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat, kann dies auch das Landesvolk als Gesetzgeber tun. Hat der Bundesgesetzgeber in verfassungskonformer Weise materielle und verfahrensrechtliche Vorgaben für die Zulassung bestimmter (Infrastuktur-)Vorhaben aufgestellt, müssen die Länder die von ihm getroffenen Regelungen wegen des Vorrangs des Bundesrechts respektieren (Art. 31 GG).

In aller Regel finden sich in den Landesverfassungen Abstimmungsmöglichkeiten des Volkes über Gesetze. Nur in den seltenen Fällen einer Legalplanung kann das Landesvolk anstelle des Parlaments über die Zulassung eines Vorhabens per Gesetz entscheiden. An den dafür nötigen Voraussetzungen fehlt es jedoch bei der Entscheidung über ein bestimmtes Geothermievorhaben. Abgesehen davon, dass die bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen keine planerischen Abwägungsentscheidungen sind, liegen die Voraussetzungen für eine Entscheidung durch das Parlament nicht vor. Die Auswirkungen eines Vorhabens sind räumlich eng begrenzt. Es hat nur für einen sehr kleinen Kreis unmittelbar Betroffener eine – wenn auch im Einzelfall sehr erhebliche – Grundrechtsrelevanz. Sein Beitrag für die landes- oder bundesweite Energieversorgung dürfte vergleichsmäßig gering ausfallen. Im Vergleich zum Parlament ist die Verwaltung weitaus besser zur Entscheidungsfindung, insbesondere zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung, geeignet. Allenfalls könnte man sich Entscheidungsbefugnisse des Parlaments

auf einer abstrakteren Ebene vorstellen, die der Entscheidung über die Zulassung des Einzelvorhabens vorausgeht, z. B. hinsichtlich gewisser energieverorgungsrechtlicher Grundentscheidungen oder bei der Raumplanung.

Richtigerweise steht der Gewaltenteilungsgrundsatz Volksabstimmungen über Verwaltungsentscheidungen nicht entgegen. Aus der Formulierung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG lässt sich nicht entnehmen, dass Abstimmungen nur bei der Gesetzgebung möglich sind. Gerade auf kommunaler Ebene kann auf eine lange Tradition von Bürgerentscheiden in Verwaltungsangelegenheiten zurückgeblickt werden. Auf der hier vertretenen Linie bewegt sich der in Bayern von der Staatsregierung eingebrachte Gesetzentwurf, wonach über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung künftig zwar keine Volksabstimmungen, aber Volksbefragungen möglich sein sollen.

Nicht ganz unbegründet wird befürchtet, dass Volksabstimmungen über einzelne Projekte zu einer Schwächung der Grundrechte führen könnten. Da die Abstimmenden als Privatpersonen grundrechtsberechtigt, aber nicht grundrechtsverpflichtet sind, wäre zu überlegen, ob der bei der Ausübung von Staatsgewalt geltende Standard des Grundrechtsschutzes bei Abstimmungen effektiv eingehalten werden kann. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass auch die besonderen Repräsentativorgane nicht vor fehlerhaften Entscheidungen gefeit sind. Einer Schwächung der Grundrechte könnte durch eine ausreichende Bereitstellung von Hintergrundinformationen im Vorfeld der Abstimmung, möglicherweise auch eine gerichtliche Vorabprüfung der zur Abstimmung gestellten Frage vorgebeugt werden. Wenn das Volk eine rechtswidrige Entscheidung anstelle der Verwaltung trifft, steht dagegen wie sonst auch der Rechtsweg offen. Demnach könnten spätestens die Gerichte eine „fehlerhafte“ Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in geordnete Bahnen lenken.

Entscheidet das Volk anstelle der Verwaltung, ist es wie diese an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Steht einer Person kraft Gesetzes ein Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung zu, gibt es mithin nur eine einzig „richtige“ Entscheidung, scheidet eine Abstimmung darüber im Ja-

Nein-Modus aus. Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verbietet es, dass eine Person allein aufgrund der Durchführung einer Abstimmung einen ihr eingeräumten Anspruch verliert. „Gebundene“ Entscheidungen, bei denen der Verwaltung weder auf Tatbestands- noch Rechtsfolgenseite Gestaltungsspielräume eröffnet sind, eignen sich nicht für Abstimmungen. Im Unterschied zu den parlamentarischen Verfahren besteht bei den Abstimmungen, bei denen die Bürger nur über eine Frage mit Ja oder Nein entscheiden können, keine Möglichkeit, sich im Verlaufe des Diskurses auf einen Kompromiss zu verständigen. Daher kann nach ständiger Rechtsprechung die für Planungsentscheidungen charakteristische, „gestaltende“ Abwägung der verschiedenen konfligierenden Belange nicht durch eine Ja-Nein-Entscheidung ersetzt werden.

### **3. Gegenwärtig bestehende direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten in Rheinland-Pfalz**

Die in Art. 108a Verf RP geregelte Volksinitiative eröffnet dem Volk keine eigenen Entscheidungsbefugnisse. Volksbegehren und Volksentscheide beschränken sich gem. Art. 109 Abs. 1 Nr. 1 Verf RP auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen. Wegen der Ausformulierung der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in der rheinland-pfälzischen Verfassung auf Landesebene könnten weitere Abstimmungsmöglichkeiten für das Landesvolk, z. B. über Verwaltungsentscheidungen, nur durch eine Änderung der Landesverfassung eingeführt werden.

Für die Gemeinden wird in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 49 Abs. 1, 3 Verf RP und für die Gemeindeverbände in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 49 Abs. 2, 3 Verf RP das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet. In den Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 50 Abs. 1 S. 1 Verf RP). Bei diesen sind auch Personen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats nach Maßgabe des Unionsrechts wahlberechtigt und wählbar (Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, Art. 50 Abs. 1 S. 2 Verf RP). Während teilweise der Standpunkt eingenommen wird, dass die Regelungen

für Unionsbürger nach ihrem Wortlaut nur für Wahlen gelten, sprechen gute Argumente dafür, dass sich diese Personen auch an Abstimmungen auf der kommunalen Ebene beteiligen dürfen. Es erscheint befremdlich, wenn der Kreis der Abstimmungsberechtigten je nachdem, ob es um eine Abstimmung über eine Personal- oder Sachfrage geht, unterschiedlich zusammensetzen würde. Die kommunalrechtlichen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten werden in Rheinland-Pfalz nicht unmittelbar in der Landesverfassung, sondern nur einfachgesetzlich ausgeformt.

Der Bürgerentscheid stellt die weitestgehende Form der Beteiligungsmöglichkeiten der Gemeindebürger an der kommunalen Entscheidungsfindung dar. Die Bürger einer Gemeinde/eines Landkreises können über eine Angelegenheit der Gemeinde/des Landkreises einen Bürgerentscheid beantragen (§ 17a Abs. 1 S. 1 GemO RP, § 11e Abs. 1 S. 1 LKO RP). Auch der Gemeinderat/Kreistag kann die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließen (§ 17a Abs. 1 S. 2 GemO RP, § 11e Abs. 1 S. 2 LKO RP). Der Negativkatalog von Angelegenheiten, in denen keine Bürgerentscheide möglich sind, fällt in Rheinland-Pfalz relativ weit aus. Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist (§ 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP, § 11e Abs. 2 Nr. 6 LKO RP), sowie die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen (§ 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO RP) sind nicht bürgerentscheidfähig. Für Bürgerbegehren bestehen Unterschriftsquoren. Soweit nicht der Gemeinderat/Kreistag die verlangten Maßnahmen beschließt, wird zum Bürgerentscheid geschritten. Beträgt die Mehrheit mindestens 20 % der Stimmberechtigten, ist die im Bürgerentscheid gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde (§ 17a Abs. 7 S. 1 GemO RP, § 11e Abs. 7 S. 1 LKO RP). Ein derartiger Bürgerentscheid kann vom Gemeinderat/Kreistag frühestens nach drei Jahren abgeändert werden (§ 17a Abs. 8 S. 3 GemO RP, § 11e Abs. 8 S. 3 LKO RP).

Bei dem kommunalen Bürgerentscheid dürfen alle Bürger der Gemeinde, also nicht nur die „Betroffenen“, abstimmen. Da sich § 17a GemO RP auf



die Angelegenheit „der Gemeinde“ bezieht, besteht keine Möglichkeit zu übergemeindlichen Abstimmungen (s. aber zu den Verbandsgemeinden § 64 Abs. 1 S. 1 GemO RP). Die Zulassung eines Geothermievorhabens ist keine gemeindliche Selbstverwaltungsangelegenheit. Deshalb kann darüber nicht direkt abgestimmt werden. Denkbar ist aber, dass über andere Fragen mit einem spezifischen Bezug auf die Gemeinde abgestimmt werden kann. So wurde in der Gemeinde Meiningen in Thüringen ein Bürgerbegehren mit der Frage „Wollen Sie weitere Vorbereitungen zum Bau eines Tiefen-Geothermie-Kraftwerkes in Meiningen?“ für zulässig erachtet. Allerdings ist im Land Thüringen der Ausnahmekatalog von den bürgerentscheidfähigen Gegenständen eng gefasst.

Als Anknüpfungspunkte für derartige gemeindliche Abstimmungen eignen sich vor allem die Stellungnahmebefugnisse, welche für die Gemeinden im Bergrecht bzw. Raumordnungsrecht vorgesehen sind. Sobald diese jedoch gesetzlichen oder behördlichen Fristvorgaben unterliegen, können Letztere dazu führen, dass Bürgerentscheide über derartige Stellungnahmemöglichkeiten ins Leere laufen. Benötigt der Vorhabenträger für die Verwirklichung seines Vorhabens ein Grundstück der Gemeinde, könnte möglicherweise auch über dessen Verkauf abgestimmt werden, soweit darin keine unzulässige Umgehung des § 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO erblickt wird. Auch wäre zu überlegen, ob nicht über die Bauleitplanung auf die Verwirklichung der Vorhaben Einfluss genommen werden könnte. Letztlich würden diesbezügliche Abstimmungen im Moment aber daran scheitern, dass – anders als z. B. in Bayern – die gesamte Bauleitplanung nicht Gegenstand eines Bürgerentscheids sein kann. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber zunehmend Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vorschreibt. Dies führt aber infolge des Ausschlussgrunds des § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP dazu, dass derartige Angelegenheiten nicht mehr bürgerentscheidfähig sind.

## **4. Verbesserung der Abstimmungsmöglichkeiten durch Änderung von Rechtsvorschriften**

Ob und inwieweit die bestehenden direktdemokratischen Abstimmungsmöglichkeiten durch weitere Regelungen ergänzt werden können, stellt vor allem eine rechtspolitische Entscheidung dar. Nach den Ergebnissen einer Studie der Bertelsmann-Stiftung vom September 2014 wünschen sich die Bürgerinnen und Bürger vermehrt partizipative Mitentscheidungsmöglichkeiten. Demgegenüber stehen die politischen Eliten derartigen Anliegen eher zögerlich gegenüber.

Bislang stoßen Überlegungen, das Volk direktdemokratisch über die Zulassung von Vorhaben abstimmen zu lassen, wegen der Schwierigkeiten bei der Bestimmung der abstimmungsberechtigten Personen auf Bedenken. Je nachdem, ob man nur auf die unmittelbar Betroffenen abstellt oder auch die Fernwirkungen eines Vorhabens miteinbezieht, variiere der Kreis der Abstimmungsberechtigten und könne dies zu unterschiedlichen Abstimmungsergebnissen führen. Darüber hinaus hängt nach sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen die Bereitschaft der Bevölkerung zum politischen Engagement in erheblichem Maße vom jeweiligen Entscheidungsgegenstand ab. Legt man diese hinsichtlich der hier zur Debatte stehenden Geothermievorhaben zugrunde, sind angesichts deren räumlich begrenzten Auswirkungen Abstimmungen darüber weder auf der Bundes- noch der Landesebene empfehlenswert. Es ist kaum damit zu rechnen, dass die für derartige Abstimmungen nötigen Quoren erreicht würden.

Ausgangspunkt für die Bestimmung der maßgeblichen Abstimmungsebene sollte immer der jeweilige Abstimmungsgegenstand sein. Das für eine direktdemokratische Entscheidung relevante Legitimationssubjekt muss immer diejenigen Bürger miteinschließen, welche von dem zur Debatte stehenden Projekt in relevanter Weise tangiert werden. Über ein Vorhaben, das sich nur in einer Kommune auswirkt, kann dort entschieden werden. Bei überörtlichen Infrastrukturvorhaben müsste der Kreis dagegen weiter

gezogen werden. In Bayern soll künftig das Landesvolk zu Vorhaben „mit landesweiter Bedeutung“ konsultiert werden können.

Man kann darüber streiten, ob allein der Umstand, dass bei manchen Vorhaben die zutreffende Bestimmung der Abstimmungsebene schwierig ist, das generelle „Aus“ für Abstimmungen über Verwaltungsentscheidungen bedeuten muss. Es gibt durchaus Fälle, in denen sich die jeweilige Ebene mit der nötigen Eindeutigkeit ausmachen lässt (s. Art. 29 Abs. 2 GG). Beispielsweise könnte man überlegen, ob nicht unter Heranziehung der Erkenntnisse aus dem Raumordnungsrecht das Merkmal „von landesweiter Bedeutung“ ausgelegt und präzisiert werden könnte. Werden für ein Vorhaben mehrere behördliche Entscheidungen benötigt, liegt es auf den ersten Blick nahe, sich auch hier am jeweiligen Entscheidungsgegenstand zu orientieren, zumal je nach Entscheidung unterschiedliche Entscheidungsparameter gelten. Aus Sicht des Vorhabenträgers wäre dies jedoch unbefriedigend. Nur wenn bereits die erste Abstimmung negativ ausfällt, bestünde für ihn Klarheit über den großen Widerstand gegen das von ihm ins Auge gefasste Vorhaben. Bei Behördenentscheidungen, die gleich mehrere behördliche Entscheidungen beinhalten, müssten bei der Festlegung der geeigneten Abstimmungsebene alle inkludierten Entscheidungen miteinbezogen werden.

Vom Geothermieforum wurde die Frage aufgeworfen, ob man die Abstimmungsberechtigung nicht von der Anbindung an bestimmte Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinde) loslösen könnte, so dass nur die „Betroffenen“ oder aber die im „Einwirkungsbereich des Bohrlochs“ lebenden Personen abstimmungsberechtigt sind. Im Vergleich zur bisherigen Rechtslage wird eine solche Verengung zu einem deutlich höheren Feststellungsaufwand sowie mit großer Wahrscheinlichkeit zu mehr Rechtsstreitigkeiten über die richtige Bestimmung der Abstimmungsberechtigten führen. Erst nachdem im Einzelfall Klarheit über die Zahl dieser Personen herrscht, ließe sich bei einem solchen Modell die Erfüllung bestimmter Quorenanforderungen prüfen.

Weil nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 74 Abs. 2 Verf RP die Staatsgewalt vom „Volk“ ausgeübt wird, bedarf diese einer Legitimation, „die sich auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt“ (BVerfGE 107, 59, 87). Daher kommt eine Verengung des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen allenfalls aufgrund einer entsprechenden Änderung der Verfassungen in Betracht. Das überwiegende rechtswissenschaftliche Schrifttum steht der Idee, Betroffene anstelle des (Teil-)Volks Entscheidungen treffen zu lassen, ablehnend gegenüber. Damit gehe eine Schwächung des Legitimationsgehalts staatlicher Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt demokratischer Gleichheit einher (Stichworte: Sonderinteressen; Betroffenheit macht nicht an den territorialen Grenzen halt). Nur vereinzelt wird eine Ausübung der Staatsgewalt durch die Betroffenen für möglich gehalten. Die Demokratie baue auf der Vorstellung der Selbstbestimmung des Menschen auf. Die Mitentscheidungsbefugnis von Bürgern könne dadurch legitimiert werden, dass sie die Auswirkungen einer Verwaltungsentscheidung auf sich selbst am besten beurteilen könnten. Auch steige so die Chance auf konsensfähige Entscheidungen.

Es gibt eine Reihe von Angelegenheiten, die für die Allgemeinheit so wichtig sind, dass deren Wahrnehmung nicht allein den Betroffenen überlassen werden darf. Aus diesem Grund sind Abweichungen von der bisherigen grundgesetzlichen Regelungskonzeption der demokratischen Legitimation von Verwaltungsentscheidungen nur in begrenztem Maße vorstellbar. Dafür müsste sowohl Klarheit hinsichtlich der für Betroffenenentscheide geeigneten Materien sowie des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen bestehen. Weil diese Parameter zumindest in einem Gesetz festzulegen wären und die Abstimmenden bei Verwaltungsentscheidungen an die gesetzlichen Vorgaben gebunden wären, würde auch die Ausübung der Staatsgewalt in dieser Form nicht ohne jegliche Rückbindung an das Volk in seiner Gesamtheit erfolgen. Alle abstimmungsberechtigten Personen müssten sodann in gleichem Maße auf die Entscheidung Einfluss nehmen können. Da bei punktuell stattfindenden Abstimmungen die vom BVerfG für die funktionale

Selbstverwaltung verlangte exekutive Aufsicht ausscheidet, könnte man allenfalls überlegen, ob diese durch die Möglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes kombiniert mit einer parlamentarischen Beobachtung und Kontrolle ersetzt werden könnte.

Sollte man der zuletzt genannten Ansicht folgen, müsste erklärt werden, warum in manchen Bereichen das Volk im Land, in den Kreisen und in den Kommunen entscheidet, über manche Vorhaben aber die Betroffenen entscheiden dürfen. Als mögliches entscheidendes Kriterium mag die Erwägung dienen, dass die Folgen der getroffenen Entscheidung im Wesentlichen auf den eigenen Bereich, also der Betroffenen, beschränkt bleiben.

Angesichts der Schwierigkeiten bei der normativen Festlegung des räumlichen Einwirkungsbereichs bei Geothermievorhaben wird von derartigen Überlegungen abgeraten. Würde man zu einem solchen Modell übergehen, könnte dies zu erheblichen Negativeffekten für die klassischen Gebietskörperschaften führen. Da das Grundgesetz als räumliche Territorialgebilde nur den Bund, die Länder, Kreise und Gemeinden kennt und für diese spezifische Vorgaben macht, ist sehr fraglich, ob die Einführung neuer, am Einzelfall ausgerichteter Entscheidungsräume einer verfassungsgerichtlichen Prüfung standhalten würde. Das Abstellen auf die Betroffenheit kombiniert mit dem jeweiligen Verantwortungsbereich würde hingegen ein vielfältig einsetzbares und gleichmäßiges Modell bilden. Da der Grund für die demokratische Legitimation in der längerfristigen Unterstellung der Personen unter die Staatsgewalt erblickt wird, sollte auch bei einer solchermaßen konzipierten Abstimmungsberechtigung auf eine gewisse Verfestigung des Näheverhältnisses geachtet werden. Weil die Wahlberechtigung klaren Parametern zu entnehmen ist und Abstimmungen durch den unmittelbaren Souverän eine besondere Bedeutung haben, wird vorliegend von einer Anbindung der Abstimmungsbefugnis bloß an den diffusen Begriff der Betroffenheit abgeraten.

Ein weiteres Problem resultiert daraus, dass je nach Erreichen bzw. Nichterreichen der Unterschriftsquoren entweder die Betroffenen oder die auf eine ganz andere personelle demokratische Legitimation zurückgehenden

Exekutivorgane die jeweilige Entscheidung treffen würden. Ausgehend von den (landes-)verfassungsrechtlichen Regelungen deutet alles auf eine bewusste Entscheidung für eine Spiegelbildlichkeit bei der personellen demokratischen Legitimation staatlicher Entscheidungen entweder von den besonderen Organen oder den an ihre Stelle tretenden abstimmungsberechtigten Personen hin.

In seiner Entscheidung zum Kommunalwahlrecht für Ausländer hat sich der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aus demokratietheoretischer Sicht nicht von vornherein alternativen Modellen verschlossen. So könnte sich die Zugehörigkeit zum Staatsvolk danach richten, wer von der Staatsgewalt betroffen sei. Für eine solche werde jedoch eine Änderung des Grundgesetzes benötigt, wobei offen sei, ob eine solche Ausgestaltung nicht gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen würde. Da nach Art. 76 Abs. 2 Verf RP alle Staatsbürger zu Wahlen und Volksentscheiden berechtigt sind und Art. 50 Abs. 1 S. 1 Verf RP auf Art. 76 Verf RP Bezug nimmt, käme eine Beschränkung der Abstimmungsberechtigung auf Landes- oder kommunaler Ebene auf „betroffene“ Staatsbürger nur bei einer Änderung dieser Verfassungsbestimmungen in Betracht. Diese landesrechtliche Verfassungsänderung müsste sich aber innerhalb der Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 GG bewegen, der im Moment keine solche Beschränkung kennt.

#### **4.1 Mögliche Änderungen auf Bundesebene**

Eine verfassungsrechtlich ermöglichte Dispensierung von bundesrechtlichen Regelungen im Einzelfall aufgrund eines Volksentscheids des Landes lässt sich mit dem Gleichheitspostulat, der Rechtsschutzgarantie sowie der föderalen Kompetenzordnung nicht in Einklang bringen.

Die Einfügung einer Bestimmung in das Grundgesetz, um Abstimmungen des Volkes über nach Bundesrecht zu beurteilende Projekte zu ermöglichen, erweist sich lediglich in Bezug auf Vorhaben von „bundesweiter Bedeutung“, nicht jedoch für die hier zur Debatte stehenden Geothermievorhaben als sinnvoll.

Eher in Erwägung ziehen könnte man eine Regelung des Inhalts, wonach über bestimmte, nach Bundesrecht zu beurteilenden Projekten in den betroffenen Ländern Volksabstimmungen durchzuführen sind. Eine solche Regelung würde zu einem gleichmäßigen Gesetzesvollzug führen. Der Bund könnte so zum Ausdruck bringen, dass ihm innerhalb des Rahmens seiner Rechtsvorschriften selbst an einer direktdemokratischen Rückbindung bestimmter Verwaltungsentscheidungen gelegen ist. Allerdings müssten die Länder, die mit dem Vollzug des Gesetzes betraut sind und die Abstimmungen durchzuführen hätten, einer solchen Grundgesetzänderung mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat zustimmen. Dies dürfte mit Blick auf deren Eigenstaatlichkeit, dem für sie mit der Abstimmungsdurchführung verbundenen Aufwand und auch im Hinblick auf die vertikale Gewaltenteilung unwahrscheinlich sein. Würde den Ländern die Durchführung derartiger Volksabstimmungen dagegen fakultativ ermöglicht, würden die soeben erwähnten Gegenargumente entfallen.

Wie an der Bauleitplanung zu sehen ist, gibt es durchaus Bereiche, in denen die bloße Zurückhaltung des Bundes in Bezug auf die Zuweisung von Zuständigkeiten dazu führen kann, dass bestimmte Gegenstände Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene zugeführt werden können. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Einzelne aus Rücksichtnahme auf die Grundrechte vielfach innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Verwaltungsentscheidung über ihren Antrag erhalten sollen. Die Durchführung von Abstimmungen benötigt Zeit. Andererseits ergab eine Studie der Bertelsmann-Stiftung, dass sich durch direktdemokratische Verfahren Fehlplanungen und Fehlinvestitionen vermeiden lassen. Da ganz am Anfang eines Projekts noch vieles offen ist, könnte sich gerade der Vorantragsabschnitt auch unter dem Aspekt des Zeitfaktors gut für Abstimmungen eignen.

Bei Vorliegen der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen könnte eine einfachgesetzliche Regelung des Inhalts nahe liegen, nach der nach Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eine Abstimmung des Volkes durchgeführt wird. Dies hätte aber zur Folge, dass der Vorhabenträger schon in einem frühen Stadium, in dem er sich noch über die endgültige

Antragstellung im Unklaren ist, diese Personen z. B. mit den nötigen Informationen und auch Unterlagen über sein Vorhaben informieren müsste. Eine solche Regelung begegnet zwar bei Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft keinen Bedenken. Bei Vorhaben von privaten Unternehmen, wie es bei den Geothermievorhaben der Fall ist, wird aber einhellig angenommen, dass diese mit Blick auf die dahinter stehenden Grundrechtspositionen nicht abstimmungsfähig sind. Darüber könnte allenfalls ein *freiwilliger* Verzicht des Vorhabenträgers auf diese hinweghelfen. Infolge einer Abstimmung vor der eigentlichen Antragstellung könnte der Vorhabenträger frühzeitig Klarheit über den Rückhalt seines Projekts in der Bevölkerung erhalten. Würde die Abstimmung zu seinen Lasten ausgehen, müsste er infolge seines Ausübungsverzichts solange, wie die Abstimmung bindende Wirkung entfaltet, deren Ergebnis hinnehmen. Ein positives Votum würde dagegen noch keinesfalls die Freigabe des Vorhabens bewirken. Da erst noch das behördliche Zulassungsverfahren durchzuführen ist, müsste der Vorhabenträger damit rechnen, dass sich im Zuge dieses Verfahrens die Projektgegner neu aufstellen, zumal mit zunehmender Dauer des Verfahrens die Informationsdichte über dieses steigt. Daher kann eine erst am Ende des Verfahrens stehende Abstimmung gegebenenfalls genauso sinnvoll sein.

Auch durch eine einfachgesetzliche Veränderung mancher bundesrechtlicher Vorschriften könnten etwaige Abstimmungsmöglichkeiten auf Landes- bzw. kommunaler Ebene verbessert werden. Bei den bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen sind Abstimmungen im Moment wegen ihres gebundenen Charakters wenig sinnvoll. Indem die Betriebspläne in Abwägungsentscheidungen umgewandelt werden, würde mehr Raum für derartige Abstimmungsmöglichkeiten geschaffen. Zwar könnte man überlegen, statt der bloßen Stellungnahme der Gemeinden zu diesen Vorhaben deren Einvernehmen vorzuschreiben. Eine solche Gesetzesänderung dürfte jedoch geringe Chancen haben, da sie zu einer Überhöhung der Position der Gemeinden im Vergleich zu anderen ebenfalls relevanten Belangen führen würde. Die Frage, ob über ein privates Vorhaben eine Abstimmung durchgeführt



wird oder nicht, ist so wichtig, dass der Exekutive darüber nicht die Entscheidungsbefugnis in einer Verordnung verliehen werden kann.

#### **4.2 Mögliche Änderungen auf Landesebene**

Für die Landesebene ergäbe sich die Überlegung, ob nicht die Landesverfassung um Abstimmungsmöglichkeiten in Verwaltungsangelegenheiten ergänzt werden könnte. Allerdings gilt auch hier, dass für derartige Abstimmungen grundsätzlich nur Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft in Betracht kommen. Da nur schwer abzuschätzen ist, ob der Bund seine Vorgaben aus Rücksichtnahme auf die Länder für Abstimmungen öffnen wird, würde diesen Vorschriften zunächst nur ein kleiner Anwendungsbereich zukommen (= bei Vorhaben, die nach Maßgabe des Landesrechts zugelassen werden und bei denen der Vorhabenträger über keinen gebundenen Zulassungsanspruch verfügt). Über eine gestaltende, planerische Abwägung kann nach der bislang überwiegenden Meinung nicht im Ja-Nein-Modus entschieden werden.

Da die Landesverfassung im Moment keine Vorgaben über Abstimmungen in den Gemeinden und Kreisen macht, wäre zu überlegen, ob man nicht durch deren Änderung erweiterte Abstimmungsmöglichkeiten schaffen könnte. So könnte man darüber nachdenken, aus dem Negativkatalog des § 17a Abs. 2 GemO RP die Nummer 6 (Aufstellung, Aufhebung und Änderung von Bauleitplänen) und die Nummer 7 (Durchführung eines Planfeststellungs- oder förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens) zu streichen. Eine Absenkung des Quorums für derartige Bürgerentscheide allein im Hinblick auf Geothermievorhaben würde der abstrakt-generellen Konzeption der § 17a GemO RP bzw. § 11e LKO RP widersprechen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind grundsätzlich von den stimmberechtigten Personen zu initiieren. Würde man diesen Vorgang dem Vorhabenträger überantworten, würde ihm nachher möglicherweise zur Last gelegt, er habe je nach der formulierten Fragestellung auf den Ausgang der Abstimmung Einfluss genommen bzw. habe sich nicht mit dem nötigen Engagement um

das Sammeln ausreichend vieler Unterschriften für das Erreichen der erforderlichen Unterschriftenquoten gekümmert. Schon nach dem bestehenden Recht besteht jedoch für den Gemeinderat die Möglichkeit, die Durchführung eines Bürgerentscheids über eine Angelegenheit der Gemeinde zu beschließen (§ 17a Abs. 1 S. 2 GemO RP).

Es gibt – sieht man von der Figur der Verbandsgemeinde ab – noch kaum Überlegungen zur Ermöglichung übergemeindlicher Abstimmungen. Bislang können im Falle einer interkommunalen Bauleitplanung bzw. einer interkommunalen Kooperation die Gemeindebürger/innen immer nur über die Position ihrer Gemeinde abstimmen. Auf diese Weise können sie ihre Interessen an der künftigen Entwicklung ihrer Gemeinde durchsetzen. Wenn aber eine gemeinsame Planung erfolgt oder man sich über die Konzeption eines für mehrere Gemeinden wichtigen Vorhabens Gedanken macht, könnte es de lege ferenda sinnvoll sein, den Bürgerinnen und Bürgern auch in Bezug auf diese gemeinsamen Überlegungen ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen. In Rheinland-Pfalz gibt es die Möglichkeit von Bürgerentscheiden in den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landkreise.

Damit die Bürgerinnen und Bürger von ihren Mitwirkungsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch machen können, müssen sie über ein Mindestmaß an Informationen verfügen. Die staatlichen Stellen unterliegen insoweit einem Sachlichkeitsgebot, wobei sie – nach nicht unumstrittener Meinung – sich auch zu ihrer eigenen Haltung äußern können. Nach zutreffender Ansicht bestimmt sich die Notwendigkeit zusätzlicher staatlicher Informationen anhand der Umstände des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Komplexität des Themas und der Ressourcen weiterer Informationsakteure.

Wird über eine Verwaltungsentscheidung abgestimmt, kann diese – wie sonst auch – der gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Etwas anderes gilt lediglich, sofern eine Person auf Rechtsmittel verzichtet hat. Nur am Rande sei erwähnt, dass es bei direktdemokratischen Abstimmungen aufgrund dieses Vorgangs weitere Streitigkeiten geben kann, z. B. ob die Voraussetzungen für einen Bürgerentscheid erfüllt sind.

## 5. Alternativen

Eine Gesamtbetrachtung ergibt, dass die rechtlichen Hürden für die Durchführung der vom Geothermie-Forum gewünschten Abstimmung über die Zulassung von Geothermie-Vorhaben hoch sind. Eine Beschränkung des Kreises der Abstimmungsberechtigten auf die Betroffenen bzw. nur die im Einwirkungsbereich der Bohrung lebenden Personen scheitert daran, dass nach den verfassungsrechtlichen Regelungen das Volk und nicht bloß das betroffene Volk die Staatsgewalt ausübt. Während die wohl überwiegende Meinung Elemente der Betroffenenendemokratie als mit dem Grundgesetz inkompatibel betrachtet, gibt es Denkansätze, welche diese nicht pauschal ablehnen, sondern bei ausreichend gewichtigen Gründen (und einer Änderung der verfassungsrechtlichen Vorschriften) entsprechende Abweichungen für möglich halten. Es gibt kaum Stimmen, welche die Möglichkeit der Betroffenenendemokratie als solche bzw. deren generelle Einführbarkeit bejahen. Abgesehen davon, dass sich schwer voraussagen lässt, welche Position das Bundes- bzw. Landesverfassungsgericht in dieser Hinsicht einnehmen wird, ist von einer solchen Verengung angesichts der Schwierigkeiten der Bestimmung des abstimmungsberechtigten Personenkreises, der damit einhergehenden Instabilität und der praktischen Schwierigkeiten, etwa hinsichtlich der Bestimmung der Quoren, abzuraten. Da privaten Unternehmen, die ein Geothermievorhaben verwirklichen wollen, momentan ein gebundener Anspruch auf die bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen zusteht und sie insoweit den Schutz der Grundrechte für sich in Anspruch nehmen können, sind diese Zulassungsentscheidungen nach einhelliger Meinung im Moment nicht abstimmungsfähig.

Dies bedeutet aber nicht, dass sich ein privates Unternehmen nicht mit den im Einwirkungsbereich eines solchen Vorhabens lebenden Personen in einem Vertrag darauf verständigen könnte, dass losgelöst von diesen Vorgaben eine Abstimmung über seine Pläne durchgeführt wird. In einer solchen

Vereinbarung könnte man sich auf die Abstimmungsfrage oder die Modalitäten der Abstimmung verständigen. Der private Vorhabenträger könnte sich verpflichten, bei einer überwiegend ablehnenden Haltung von der Realisierung seiner Pläne Abstand zu nehmen. Von Seiten der Bürgerinnen und Bürger könnte ein Verzicht auf die Erhebung von Einwendungen oder das Gebrauchmachen von Rechtsbehelfen erklärt werden, falls die Planung die Zustimmung der Mehrheit findet. Zu beachten wäre, dass eine derartige Vereinbarung nicht die Gesetzesbindung der Behörden und Gerichte derogieren kann. Selbst wenn die Abstimmung zugunsten des Vorhabens ausgehen würde, dürfte die Verwaltung es nicht zulassen, wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorliegen.